

ENRICO BONELLI

Pubblica Amministrazione e mercato

1. Il superamento della dicotomia fra Stato e mercato alla luce di una recente ricerca.

La complessa ed articolata fenomenologia delle interazioni fra mercato e sistema amministrativo in Italia è stata analizzata con l'ausilio di strumenti econometrici, in un recente lavoro di Mita Marra (*Il mercato nella pubblica amministrazione - Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Carocci Editore, Roma, 2006), che fornisce utilissimi dati ed elementi di riflessione.

Sono stati indagati, in particolare, tre casi che appaiono particolarmente significativi, vale a dire:

- 1) il sistema degli acquisti della p.a.;
- 2) la progettazione negoziata a livello regionale;
- 3) l'accreditamento dei servizi socio-sanitari.

Ma, prodromicamente, è stato ricostruito il tentativo di superare sul piano teorico la dicotomia fra Stato e mercato per giungere alla *market-based governance*, ossia ad un sistema pubblico basato sul mercato, inteso come fattore di condizionamento dell'azione amministrativa.

Il ruolo che il mercato gioca come strumento di *policy* trova la sua prima base teorica nella scuola di pensiero neoliberale, in particolare nell'approccio neoclassico della *public choice*, per cui l'azione collettiva non è altro che il risultato della massimizzazione dell'utilità individuale[1]. Invero, nella prospettiva della *public choice*[2] emergeva un pregiudizio sistematico contro la burocrazia e più in generale contro l'intervento dello Stato nell'economia, che non fosse circoscritto a una minima regolazione volta a garantire le attività economiche nell'ambito del quadro costituzionale predefinito. Secondo tale approccio, la burocrazia sarebbe portata a disattendere le scelte operate dalle politiche, a causa dell'inconciliabile divergenza fra gli obiettivi dei *policy-makers* e gli obiettivi dei burocrati.

Il mercato finisce per divenire, in tale ottica, il miglior meccanismo che alloca e rialloca le risorse fra tutti coloro che entrano in una relazione di scambio, anche in condizioni subottimali di efficienza.

Si giunge così a delineare un modello di burocrazia che, in luogo di perseguire obiettivi di efficienza ed economicità della gestione, tende a sottrarsi alle responsabilità e a sostituire a modelli di controllo e chiarificazione, esigenze di mediazione, persuasione e manipolazione degli incentivi. È di tutta evidenza che utilizzando una simile prospettiva si coglie solo una parte della realtà fattuale, sottovalutando l'apporto professionale e la spinta motivazionale di tanti dipendenti che si avvicinano sempre più a modelli di *management* pubblico[3].

Non a caso, del resto, secondo altra scuola del pensiero economico, definita neoistituzionalista, la dicotomia fra Stato e mercato può essere composta altrimenti[4]. In tale prospettiva, le istituzioni dettano le regole del gioco di una società, rappresentando i vincoli definiti per disciplinare i loro rapporti, mentre le organizzazioni sono i giocatori ossia gli apparati politici, economici e sociali. Istituzioni e organizzazioni possono fondarsi sul principio di autorità (*government*) o su forme di regolazione e di coordinamento intermedie, più o meno partenariali (*governance*), dando vita ad una sfera di decisione e (co)gestione più volontaristica e negoziata[5]. Ne consegue che "*la governance o il governo senza forza, perché i suoi confini sono costantemente rinegoziati con la dottrina della sussidiarietà e i principi della concertazione, della compartecipazione, della programmazione, configura il disegno più articolato e consistente della riforma, del ruolo e del funzionamento dello Stato*"[6]. Ed allora, il concetto di *coordinamento* diventa quasi sinonimo di *governance*, per focalizzare l'operato delle amministrazioni pubbliche in complesse relazioni intra e interorganizzative e per comprendere completamente la dimensione decentrata e volontaria delle relazioni organizzative e istituzionali.

2. L'esperienza italiana più recente: a) la funzione dell'approvvigionamento della p.a. attraverso la CONSIP.

Partendo da queste solide premesse teoriche, l'esperienza italiana offre spunti particolarmente interessanti, per tutti e tre i casi di cui si è detto.

Il primo di essi è quello della riforma della funzione di approvvigionamento della p.a., al fine di ridurre la spesa pubblica e aumentare la produttività. Una prima risposta, in termini di *policy* al problema dell'efficienza, è stata data con uno strumento già noto come *public procurement*, consistente nella commistione di meccanismi di mercato e di interazione più stringenti, di matrice autoritaria e gerarchica. Risulta così evidente la logica di una politica basata sull'assunto che, per migliorare l'efficienza del sistema degli acquisti, occorra un coordinamento centrale delle *condizioni* di acquisto, per assicurare economie di scala ed abbattere gli sprechi di spesa pubblica. In effetti, con la legge finanziaria 2000 (n. 488/99), veniva attribuito alla CONSIP S.p.A. (società concessionaria di servizi informatici pubblici) il ruolo di intermediario tra fornitori e p.a. in fase di contrattazione, al fine di definire, attraverso apposite convenzioni e contratti-quadro, le condizioni della fornitura (prezzo, quantità e servizi aggiuntivi); la relativa disciplina è stata, poi, più volte modificata e flessibilizzata dalle successive leggi finanziarie[7]. È stato così intrapreso un processo di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della p.a. I prezzi di beni e servizi sono segnali importanti per le amministrazioni acquirenti, che elettronicamente (*e-procurement*) possono scegliere di acquistarli o meno, in relazione alle loro doti finanziarie e ai bisogni operativi. I prezzi, però, sono negoziati centralmente in base alla valutazione di fabbisogni nazionali e alla convenienza delle forniture.

L'analisi compiuta sul campo si concentra sull'impostazione logico-concettuale della politica e sull'impatto delle nuove procedure sul comportamento della p.a. Ne viene fuori una ricostruzione (anche attraverso l'utilizzazione di un *panel* di interviste), che tende a dimostrare come e perché, a partire dal 2001, l'iniziale approccio di riforma di stampo centralistico si sia trasformato in coordinamento decentrato di mutuo aggiustamento informale, per adattarsi progressivamente alla realtà delle amministrazioni locali, senza che sia stato rilevato un risparmio sensibile di danaro pubblico.

3. Segue: b) la progettazione integrata territoriale.

Il secondo caso analizzato, quello della **progettazione integrata territoriale** (Patti ed ora **Progetti integrati territoriali**) volta all'attuazione delle politiche di coesione dell'Unione europea, ha al centro della discussione ancora una volta il **coordinamento** inteso come *governance* multilivello. I P.I.T. costituiscono, infatti, una modalità attuativa degli interventi cofinanziati dal quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le Regioni obiettivo 1, comportante una mobilitazione di risorse nell'ordine di 5,5 miliardi di euro[8]. L'analisi delle procedure e delle pratiche di programmazione e attuazione condotta nelle Regioni Campania, Molise, Basilicata e Calabria, dimostra che la logica della politica incentrata sulla domanda trova fondamento nel fatto che le amministrazioni pubbliche locali possono migliorare il loro rendimento, diventando protagonisti dei processi di disegni e attuazione degli interventi di sviluppo. L'indagine si concentra sulle modalità attraverso cui le amministrazioni locali interagiscono fra loro in maniera decentrata, in una sorta di scambio reciproco di risorse finanziarie, organizzative, progettuali e politiche. L'interazione simultaneamente *competitiva* e *cooperativa* fra amministrazioni locali prevale sull'organizzazione gerarchica di stampo unitario; tuttavia, viene opportunamente rilevato che lo sforzo programmatico delle Regioni dovrebbe essere intensificato per assicurare investimenti più efficienti e di più ampio respiro[9]. Ovviamente, il circuito di interscambio non sempre è virtuoso, essendo spesso caratterizzato, per i PIT come per i Fondi strutturali, anche da sprechi di risorse, cattiva gestione e corruzione[10].

4. Segue: c) L'accreditamento e la certificazione degli operatori sanitari.

Da ultimo, e sempre nella medesima ottica, è stato preso in considerazione il caso del sistema di accreditamento e certificazione degli operatori sanitari, sia pubblici che privati, al fine di beneficiare dei fondi regionali del S.S.N. La concorrenza, in tal caso, è introdotta nel processo di produzione attraverso un coordinamento coercitivo a livello degli *input*[11]. L'accreditamento e la certificazione agiscono come barriere all'ingresso nel mercato della salute, introducendo un meccanismo che mira ad assicurare i requisiti minimi di struttura, di processo e di servizi. L'accreditamento obbligatorio, che costituisce *condicio sine qua non* per esercitare l'attività in campo sanitario, anche in forma imprenditoriale, passa per due tappe:

- a) l'autorizzazione obbligatoria che implica la verifica del possesso dei requisiti minimi;
- b) l'accreditamento volontario che riconosce la qualità di fornitori pubblici a coloro che possono erogare prestazioni rimborsabili dal S.S.N. e comporta la verifica del possesso degli ulteriori requisiti definiti dalle Regioni[12].

Tali meccanismi possono nel tempo condurre verso l'eccellenza dell'offerta socio-sanitaria in un sistema di concorrenza *di qualità* e non di prezzo[13], dal momento che non sembra dubbio che la riforma introdotta con i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993 abbia inteso promuovere modelli di concorrenza tra una pluralità di fornitori pubblici e privati, ponendo l'accento sul controllo e sulla valutazione della qualità. Tuttavia, a una verifica sul campo, le Regioni, nonostante la sbandierata

garanzia della libertà di scelta dei pazienti e dell'equiparazione tra forniture pubbliche e private, sono apparse orientate verso un modello di competizione volto alla *separazione* tra aziende pubbliche committenti e fornitrici, rafforzando così il carattere contrattuale del sistema. In tal modo, non sembra essere aumentata la libertà di scelta dei pazienti, come non sono mutati né il numero né il ruolo dei fornitori privati[14].

Indubbiamente, in questo caso (come negli altri due precedentemente esaminati dalla Marra) si è in presenza di politiche che infondono elementi di mercato nell'ambito della p.a., cui si connettono sensibili ricadute dal punto di vista della valutazione dei rendimenti amministrativi, che a loro volta incidono sull'esercizio della responsabilità pubblica per i risultati ottenuti. Dal punto di vista strettamente economico, laddove manca un sistema di prezzi di riferimento che automaticamente rilevi la scarsità relativa di beni e servizi e le preferenze degli utenti - consumatori - fruitori di prestazioni pubbliche, nonché il loro rendimento, ci si deve porre la questione di come valutare la domanda, l'offerta, la qualità e l'efficienza. Tuttavia, non può non saltare agli occhi che l'attuale sistema produce, specie - ma non solo - nelle Regioni del Centro Sud, l'incontenibile aumento della spesa sanitaria la quale costituisce, com'è noto, uno dei problemi finanziari più scottanti, sia dal punto di vista del contenimento della spesa pubblica, sia da quello della perequazione e della redistribuzione delle risorse fra regioni più sviluppate e quelle meno ricche.

5. Market-based governance e nuovo costituzionalismo.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, non si può non prendere atto di un primo incontestabile dato: la questione, per lo Stato, non è quella se produrre o meno beni o servizi pubblici, ma quanto e come produrli. Sarebbe, infatti, riduttivo, tenuto conto che le democrazie liberali tendono ad incrementare (e non certo a negare) i diritti individuali e collettivi, limitare il dibattito al ruolo e alla funzione dello Stato o alla questione se il mercato sia preferibile alla burocrazia per attuare le politiche pubbliche: *“studiare la P.A. significa comprendere le relazioni tra Stato e cittadino, cercando di cogliere in che modo si organizzano le società e come si governino per assicurare la crescita economica e la pace sociale, quali istituzioni e come contribuiscono a raggiungere tale obiettivo e come cambino queste strutture nel tempo”*[15]. Ed è sulla base di tale assunto che va pure affrontata l'altra questione, se cioè la *market-based governance* conduca la p.a. verso la democrazia e la libertà, in virtù delle relazioni che essa stessa intesse al suo interno e con i cittadini e le imprese; a tal fine, com'è stato suggerito, per lumeggiare adeguatamente le relazioni fra mercato e istituzioni, può tornare utile ricorrere all'approccio istituzionalista-processuale di Barzelay e Gallego[16], ossia all'idea che sia possibile creare uno Stato migliore, ricostruire la fiducia nella capacità delle società democratiche di risolvere i loro problemi sociali implementando la libertà della cittadinanza responsabile, non solo attraverso il voto, ma anche mediante la partecipazione attiva.

Appare utile, a questo punto, svolgere qualche considerazione di portata più generale a proposito del ruolo del mercato e della influenza della *governance* sul costituzionalismo moderno, senza lasciarsi andare né a ingiustificati preconcetti né a conclusioni gratuite. Al riguardo, indicazioni particolarmente utili possono trarsi dall'*iter* che, recentemente, ha portato prima alla bocciatura popolare e poi all'accantonamento della c.d. *“Costituzione”* dell'Unione europea[17]. Per la verità, non promanando essa da un *ethos* europeo e non essendo espressione di un vero e proprio potere costituente, era fin troppo facile prevederne il definitivo accantonamento, ufficializzato recentemente (e faticosamente!) dal *summit* dei 27 Capi di Stato e di Governo del 22 giugno 2007, che hanno concordato di riservare alla Conferenza intergovernativa l'approvazione di un semplice trattato di portata ben più limitata e, soprattutto, privo di ogni definizione *“costituzionale”*.

Del resto, opportunamente, si è messo in evidenza che, capovolgendo le logiche sottese alle *“vere”* Carte costituzionali, nel Trattato la parola *banca* appare 176 volte, *mercato* 88 volte, *liberalizzazione* o *liberale* nove volte, *concorrenza* o *concorrenziale* 29 volte, *capitali* 23 volte, *commercio* e i suoi derivati immediati 38 volte, *merci* 11 volte: al punto che ci si trova di fronte non tanto ad una Carta fondamentale, quanto ad un copia/incolla dello statuto del Fondo Monetario Internazionale o dell'Organizzazione Mondiale del Commercio[18]. Di qui il rifiuto dei cittadini di un modello di *European governance*, che vede nel mercato e nella regolazione tecnico-burocratica i suoi *sol*i principi fondamentali, fino alla progressiva perdita di contenuto di principi organizzativi cardine del costituzionalismo democratico (ossia la centralità della rappresentanza parlamentare e quindi della responsabilità politica del governo e la dialettica governo/opposizione), a vantaggio dell'espertocrazia e della comitatocrazia. Si è così avallata una fuga in avanti che ha allontanato il sistema politico-istituzionale dell'Unione europea da quello sviluppo in senso democratico che pareva essere favorito dalla pubblicazione del documento della Commissione (prodromico alla stesura del *Libro bianco sulla governance europea*) intitolato *Un libro bianco sul sistema del governo europeo*. In quest'ultimo, ben

altri scenari venivano disegnati, essendo divisati incisivi mutamenti delle politiche comunitarie, tendenti a garantire l'apertura verso i cittadini, con l'implementazione del ruolo consultivo delle parti sociali e dell'informazione sui percorsi dell'Unione, stabilendo *standards* e buone pratiche di consultazione e favorendo accordi di partenariato e collaborazione con attori extra e para-istituzionali[19].

Col Trattato costituzionale, quindi, si è innescata una deriva pericolosa, figlia di quella esasperata tendenza al neo-liberismo (di cui si è detto sopra al par. 3) fondata sulla mondializzazione dei sistemi finanziari e imprenditoriali - con la conseguenza che le basi del *welfare state* (il sistema fiscale e il salario) diventano addirittura due variabili dipendenti del e dal mercato -, sicché l'intero sistema del *democratic welfare state* rischia di essere sovvertito nei suoi elementi costitutivi (il popolo, il territorio e la sovranità popolare)[20].

Come si è cercato di spiegare sopra, il tramonto del governo pubblico dell'economia non dipende da un fenomeno culturale di conversione di massa al liberalismo. La causa vera di apertura (*recte*: di soggezione) al mercato delle politiche pubbliche, va ricercata in un più generale mutamento delle condizioni e degli spazi entro i quali viene esercitata la competizione economica, che non può non avere oggi carattere transnazionale, o globale, che dir si voglia, sfuggendo così ad ogni correttivo politico vero e proprio. Con la conseguenza che il rapporto tra Stato e mercato ne risulta invertito, al punto che sono le agenzie di *rating* (sempre più a competenza globale) che valutano, ad esempio, l'affidabilità degli Stati in base ai titoli del debito pubblico da essi emessi, finendo per condizionarne oggettivamente le politiche finanziarie[21].

Il rischio è quello che si giunga ad una *governance without government*[22], cioè ad una organizzazione di istituzioni e funzioni in cui l'elemento determinante sia costituito dalla legittimazione tecnocratico-espertocratica, più che dal principio rappresentativo e della responsabilità politica. Ed allora, a livello comunitario, come nell'ambito degli Stati membri, va evitata che l'eccessiva prossimità fra istituzioni e alcuni valori di fondo - sicuramente utili per migliorare l'efficienza dei pubblici poteri - (quali il mercato, la concorrenza, la privatizzazione dei servizi e della stessa funzione amministrativa, il controllo della spesa pubblica, la flessibilità del lavoro) finisca per condizionare, sotto l'aspetto economico, politico e sociale, i diritti fondamentali, favorendo, in carenza di opportune politiche sociali, quel progressivo distacco dei cittadini dalle istituzioni e l'incremento del *deficit* sociale e democratico a tutti i livelli di governo[23].

Non deve sorprendere, quindi, che il principale risultato dell'Accordo del 22.4.2007 sia stato quello di eliminare dal nuovo Trattato il riferimento alla "*concorrenza libera e non distorta*" tra gli obiettivi dell'Unione europea. Invero, un siffatto riferimento era stato già oggetto di perplessità in sede di convenzione, poi superata con l'appoggio decisivo di Giscard d'Estaing e di Amato, in base al convincimento che per l'Unione europea assicurare un mercato unico in condizioni di concorrenza non poteva non essere uno degli obiettivi fondamentali, costituendo esso il fulcro dell'integrazione economica. Non può negarsi, quindi, che la bocciatura (popolare) del Trattato costituzionale abbia sortito un primo positivo effetto: quello di invertire una tendenza che vedeva nella libera concorrenza (e quindi nel mercato e nella *lex mercatoria*) una sorta di feticcio condizionante tutte le politiche dell'Unione, anche a scapito di altri principi non meno fondanti, come ad esempio la tutela dei consumatori, e dei soggetti e degli attori sociali più deboli, per i quali la "*marketizzazione*" selvaggia dei servizi e delle prestazioni concernenti i diritti sociali[24] ha comportato l'esclusione di ogni protezione e aiuto statale.

Non è un caso, perciò, che dopo il naufragio del Trattato costituzionale il principio della concorrenza sia stato espunto (con tutte le sue ricadute sul controllo sugli aiuti di Stato) dai valori fondanti dell'Unione, pur essendone previsto il recepimento in un protocollo aggiuntivo. A questo punto, occorre prendere atto di una realtà inoppugnabile: il costituzionalismo moderno, se da un lato deve fare i conti con l'influenza di un fattore condizionante come la *market-based governance*, dall'altro non può non garantire, come necessario *pendant*, l'incremento della tutela dei diritti individuali e sociali, non solo attraverso l'allargamento del catalogo di tali posizioni soggettive a quelle cosiddette di ultima generazione[25], ma anche e soprattutto in virtù dell'utilizzazione di meccanismi correttivi, che consentano la mobilitazione di risorse economiche in favore delle fasce e delle aree meno sviluppate. Ci si intende qui riferire proprio a disposizioni del tipo di quelle introdotte nella nostra Carta *revisionata*, quali l'art. 117, co. 2, lett. m) e l'art. 119, la cui portata riformatrice probabilmente, ancor oggi, non è stata compresa appieno, né tanto meno attuata[26].

È noto che la diversità di gettito ricavato in ciascuno dei territori dalle fonti di entrata determina una corrispondente sperequazione nella capacità di spesa dei singoli enti territoriali, che può essere corretta solo con meccanismi "*perequativi*" ed eventualmente con l'istituzione di uno speciale fondo (come disposto dal novellato art. 119 Cost., co. 3), dal quale muovono flussi di risorse destinati a porre rimedio agli squilibri territoriali nella distribuzione della ricchezza e della capacità di spesa[27].

Ed è evidente che la questione della perequazione involge necessariamente (sia pure implicitamente) la

questione dei livelli di erogazione dei servizi pubblici ai cittadini e quella dell'impatto del mercato su tale prestazione. Ciò in quanto, se tali servizi devono essere (tendenzialmente) erogati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, nei territori più poveri e/o con ridotta capacità fiscale sarà necessario un sostegno di natura perequativa, dovendo la spesa media per l'erogazione dei servizi (indifferentemente erogati dalla mano pubblica o privata) essere la medesima. Solo così le risorse a disposizione degli enti territoriali potranno effettivamente consentire (indipendentemente dalla capacità fiscale dei cittadini appartenenti all'ente) di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Peraltro, lo stesso costituente del 2001 si preoccupa di affermare, nel novellato art. 119, valori nuovi quali *la promozione* dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale e *la rimozione* degli squilibri economici e sociali, mediante la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali in favore degli enti territoriali economicamente e socialmente più arretrati. È intuitivo che proprio siffatta previsione renda possibili, nelle aree meno sviluppate, quegli interventi di natura infrastrutturale necessari per creare le pre-condizioni per investimenti, che il mercato delle imprese altrimenti non effettuerebbe, favorendo così una convergenza fra intervento pubblico e privato sempre più indispensabile, nell'ottica dello sviluppo sostenibile[28].

La questione della problematica attuazione della ricordata disposizione costituzionale - che, in concorrenza con il c.d. *federalismo fiscale*, tende a produrre effetti compensativi in favore dei territori più poveri - rimane ancora aperta[29]: a tutt'oggi, non sembra raggiunto un punto di equilibrio fra la proposta del Governo e la posizione delle Regioni sul testo del disegno di legge per il conferimento al Governo della correlativa delega a disciplinare la materia[30]. Quello che qui preme sottolineare è che, anche a voler rifuggire da astratti tecnicismi[31], proprio l'attuazione di incisive riforme del nostro sistema istituzionale e finanziario costituisce la via maestra per controbilanciare gli squilibri e le distorsioni derivanti, in campo economico e sociale, dal crescente condizionamento della *market-based governance* nei confronti della funzione pubblica.

* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione della relazione da me svolta al seminario su "*Riforme amministrative e democrazia partecipativa. Problemi e prospettive*", tenutosi, in occasione della presentazione del libro di M. Marra, *Il mercato nella pubblica amministrazione - Coordinamento, valutazione, responsabilità*, il 29 maggio 2007 presso il Corso di laurea in Scienze del servizio sociale dell'Università di Napoli Federico II. Esso, inoltre, costituisce il nucleo di una ricerca di più ampio respiro sulle tematiche relative alle reciproche interazioni tra *funzione amministrativa e market-based governance in Italia*.

[1] Cfr. W. C. Riker - P.C. Ordeshook, *A Theory of the Calculus of Voting*, in *American Political Science Review*, 62, I, 25-42; D.C. Mueller, *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press., Cambridge, 1997.

[2] Come riferimento classico, v. P. Self, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, 1993, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

[3] Sul punto, per maggiori approfondimenti, sia consentito rinviare a E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001, 63 ss.

[4] Cfr. D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990 (trad. It., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2000); A. Hoffmann - G. Notarstefano, *L'esperienza della governance in un territorio "minore": la programmazione integrata nel sistema Parco dei Nebrodi*, in *Rassegna italiana di Valutazione*, 2005, 33, 95-112.

[5] In tema, cfr. A. Arienzo, *Dalla corporate governance alla categoria politica di governance*, in *Governance*, Napoli, 2004, 125 ss.; *ibidem*, G. Borrelli, *Fra governance e guerre: i dispositivi della modernizzazione politica alla prova della mondializzazione*, 7 ss. In particolare, l'A. ricostruisce, con ampi riferimenti alla letteratura italiana e straniera, le diverse accezioni del termine *governance*, nei vari contesti in cui esso è adoperato.

[6] Così, M. Marra, *Il mercato nella pubblica amministrazione - Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Roma, 2006, 48, che fa espresso riferimento a P. Perulli, *Livelli di governo versus governance multilivello*, in AA.VV., *I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, a cura di E. Ciccioiti e A. Spaziantè, Milano, 2000, 269-282.

[7] Per un'analitica ricostruzione dell'istituto e della sua evoluzione, può rinviarsi a F.T. Anelli, *E-procurement e outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2005, in www.astrid-online.it.

[8] Cfr. M. Marra, *Il mercato nella pubblica amministrazione*, op. cit., 96.

- [9] Cfr. D. Puga, *The Rise and Fall of Regional Inequalities*, in *European Economic Review*, 1999, 43, n. 2, 303-334. Id., *European Regional Policy in Light of Recent Location Theories*, in *Journal of Economic Geography*, 2, n. 4, 373-406.
- [10] In tema, cfr. F. Carrarini, *Nuovi strumenti di contrasto alle frodi comunitarie*, in Fisco, 2000, 2361 ss.; AA.VV., *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione - L'esempio dei fondi strutturali (atti del seminario organizzato dal centro di diritto penale europeo in collaborazione con la facoltà di giurisprudenza dell'università di Catania: Catania 18-19 giugno 1998)*, a cura di G. Grasso, Milano, 2000; T. Parisi, *Finanziamenti comunitari a favore del bilancio nazionale*, in *Riv. guardia di finanza*, 2000, 2375; C. Astrali De Zorzi, *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2001, 347; C. De Rose, *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Amm. It.*, 2001, 849. *La cooperazione giudiziaria in Europa per la lotta contro le frodi ai danni della comunità*, a cura di De Rose C., in *Cons. St.*, 2001, II, 65.
- [11] In tal senso, cfr. M. Marra, *op. ult. cit.*, 28. In tema, v. anche M.C. Setti Bassanini, *Approcci alla valutazione della qualità*, in AA.VV., *La valutazione di qualità nei servizi sanitari*, a cura di E. Ranci Ortigosa, Milano, 2000.
- [12] Sul punto, cfr. D. Oliva - R. Giorgetti, *L'approccio organizzativo gestionale*, in AA.VV., *La valutazione di qualità nei servizi sanitari*, a cura di E. Ranci Ortigosa, Milano, 2000. Per un'esauritiva ricostruzione teorico-pratica dell'istituto, può rinviarsi a R. Cuccurullo, *Il regime dell'accreditamento in Campania. Le ipotesi di novazione soggettiva del rapporto concessorio con il S.S.N.*, in www.giustamm.it, n. 4, 2007.
- [13] Cfr. M. Marra, *op. cit.*, 151 ss.
- [14] In tal senso, cfr. M. Marra, *op. cit.*, 145, che fa espresso riferimento a V. Mapelli, *Il sistema sanitario italiano*, Bologna, 1999.
- [15] Così M. Marra, *op. cit.*, 30.
- [16] A tale corrente del pensiero economico dichiara, appunto, di ispirarsi, sotto il profilo concettuale e metodologico, M. Marra, *op. cit.*, 31. Il riferimento bibliografico è a M. Barzelay - R. Gallego, *From "New-Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge of Public Management Policy Change*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2006, 19, n. 4, 531-554.
- [17] Per un primo inquadramento della tematica del processo di costituzionalizzazione, sia in ambito nazionale che sopranazionale, alla luce anche degli effetti *profondamente destabilizzanti*, prodotti dalla globalizzazione, può consultarsi l'interessante saggio di P.P. Portinaro, *Inflazione del diritto e crisi di effettività*, in AA.VV., *Dimensioni dell'effettività (Tra teoria generale e politica del diritto)*, a cura di A. Catania, Milano, 2005, in specie, 341 ss., ed ivi ampi riferimenti alla dottrina tedesca. V. anche A. Tizzano, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in AA.VV., *Una costituzione per l'Europa a cura dello stesso A.*, Milano, 2004, 11 ss.; G.L. Tosato, *Trattato costituzionale per l'Europa: Trattato o Costituzione?*, in *Queste istituzioni*, 2003, 31 ss. Sul punto, v. *amplius infra* al par. 8, nel testo e nelle note.
- [18] In tal senso, cfr. C. Amirante, *European governance e costituzione europea: fra revisione tacita e "anestesia" dei sistemi costituzionali degli Stati membri*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Tra teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, 180; Id., *Union européenne net libertés économiques entre marché, état et démocratie*, in AA.VV., *L'architecture du droit - Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Economica, 2006.
- [19] Si legge, ad esempio, nel *Libro bianco sulla governance europea* pubblicato in data 25 luglio 2001, che "le norme, i processi e i comportamenti, che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza" devono favorire la trasformazione dell'assetto esecutivo e amministrativo dell'Unione.
- [20] In tema, v. M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente. Globalizzazione al tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002, 166.
- [21] In tal senso, cfr. F. Galgano, *Relazione tenuta a Roma in data 6 maggio 2006, al Convegno organizzato dal C.S.M. su Il diritto della globalizzazione e il ruolo delle Corti*, consultata nel dattiloscritto. Per considerazioni più ampie al riguardo, dello stesso A., si veda *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.
- [22] Il riferimento classico è a J. Rosenau, *Governance without government. Order and change in world politics*, Cambridge Univ. Pr. Cambridge, 1992, 3.
- [23] In tema, cfr. A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2006, 3 ss.

[24] In tema, cfr. F. Patroni Griffi, *Le nozioni comunitarie di amministrazione: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica, società in house* (Relazione tenuta all'incontro tenutosi a Roma in data 24 novembre 2005 per la presentazione dell'opera *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, a cura di R. Garofoli e M.A. Sandulli, Milano, 2005); E. Piga, *Privatizzazione formale, privatizzazione sostanziale e liberalizzazione; antichi e nuovi schemi organizzativi nella evoluzione della normativa, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali, afferente i servizi pubblici locali a rilevanza economica* (art. 113, comma 5 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267), in *Rass. giur. dell'energia elettrica*, n. 3, 2005; G. Piperata, *L'affidamento in house nella giurisprudenza del giudice comunitario - Il commento alla sentenza CGCE del 13 ottobre 2005 in causa C-458/03 Parking Brixen*, in *Giorn. dir. amm.*, 133 ss.; L. Ammannati, *Sulla inattualità della concorrenza nei servizi pubblici locali*, *ibidem*, 2004, 906 ss.; G. Caia, *Autonomia territoriale e concorrenza nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004; F. Liguori, *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004, 89 ss.

[25] Sulla tematica, di grande interesse teorico, si è svolto soprattutto in Germania un ampio dibattito dottrinario di cui dà conto il saggio di E. Denninger, *Diversità, sicurezza e solidarietà. Un nuovo paradigma per il potere costituente e per lo sviluppo dei diritti dell'uomo?*, che si può leggere nell'accurata traduzione italiana di C. Amirante, in *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, a cura e con saggio introduttivo dello stesso C. Amirante, Torino, 1998, 5 ss. Partendo dalla constatazione che "col suo catalogo estremamente succinto" di diritti fondamentali "classici e liberali", la Costituzione tedesca sembra la "parata della costituzionalizzazione dell'ideale rivoluzionario delle libertà borghesi e dell'uguaglianza formale", Denninger vi contrappone l'ampio catalogo di diritti sociali (quali il diritto alle ferie periodiche e retribuite, all'alimentazione, all'abitazione, al trattamento sanitario, all'assistenza e alla sicurezza sociale e alla formazione culturale, alla partecipazione culturale e alla tutela del diritto d'autore) della dichiarazione universale del 1948 e delle Costituzioni dei Länder e inoltre le correlative norme della Costituzione italiana e spagnola.

[26] Sulla revisione del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 117, co. 2, lett. m), cfr. E. Bonelli, *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Riv. Amm.*, 2002, 447 ss.; A. D'Aloja, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, 1063 ss.

[27] Sulla transizione da un sistema improntato al conseguimento dell'equilibrio finanziario ad uno tendente all'impiego delle risorse per garantire i diritti civili e sociali, cfr. F. Covino, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2003; R. Tosi, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni...»*, in *Forum di Quad. cost.*, in www.forumcostituzionale.it.

[28] Riguardo all'interpretazione del nuovo art. 119 Cost. e all'attuazione del fondo perequativo ivi previsto, cfr. P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost.: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1425 ss.; P. Picciocchi, *Autonomia finanziaria: alcune riflessioni sul fondo perequativo*, in *Dir. e prat. tribut.*, 2002, 737 ss.; con specifico riferimento ai più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema, cfr. C. Salazar, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e «flessibilizzazione» (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, 1026 ss.; M. Barbero, *Dalla Corte costituzionale un «vademecum» per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (nota a Corte cost. n. 37/2004)*, in www.federalismi.it, n. 5/2004.

[29] Sul punto, si può vedere, volendo, E. Bonelli, voce *Fondo perequativo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 2518 ss.

[30] Il d.d.l., approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 giugno 2007, definisce i principi e i criteri direttivi per la disciplina del sistema di finanziamento delle istituzioni regionali e locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nonché dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica. Vengono altresì dettati criteri per il coordinamento della finanza pubblica, stabiliti criteri per l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali, disciplinati criteri di riparto delle risorse da assegnare agli enti locali con finalità perequative e di efficienza delle amministrazioni, indicati i criteri per l'attribuzione di risorse aggiuntive e, infine, definiti i criteri di finanziamento di Roma capitale della Repubblica. Su tale testo, tuttavia, dovrà essere acquisito il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni ed enti locali e già sono state mosse (con ampio risalto nella stampa quotidiana) critiche da parte delle Regioni del Sud (come Campania e Calabria) che lamentano l'introduzione di meccanismi perequativi tendenti oggettivamente a favorire le Regioni del Nord.

[31] In effetti, non può negarsi che proprio utilizzando appropriati congegni costituzionali, si può puntare "sull'efficienza del sistema, sulla sua funzionalità (allo scopo di regolazione, controllo o altro ancora),

sulla capacità di risolvere bisogni concreti degli attori sociali”, per implementare la legittimazione delle moderne democrazie: in tal senso, v. F. Petrangeli, *La questione democratica sul processo di riforma dell’Unione europea*, in AA.VV. *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, a cura di G. Bronzini, H. Friese, A. Negri e P. Wagner, Roma, 2003, 154.

(pubblicato il 16.07.2007)

